

Hän ei mene, koska ei usko Sution hämäriin puheisiin, vaikka kaiken ammatillisen kokemuksensa perusteella hänen pitäisi ymmärtää, että nyt saattaa olla tosi kyseessä.

Tarinan perustason valossa komisarion varmasti tuleekin potea jonkinlaista syyllisyyttä. Miksei hän mennyt varmistamaan, ettei mitään tapahdu, vaikka aika ja paikka oli hänelle – vaikkakin vauhkoontuneena – kerrottu. Ilmoitettuna päivänä komisario vajoaa kauppakeskuksissa hortoilevaan paniikkiin, joka ei tunnu olevan missään suhteessa Sution puheisiin.

Ehkä komisarion kokemus syyllisyys ei kohdistukaan tähän nimenomaiseen tapaukseen, vaan hänen ammatilliseen rooliinsa. Rikoskomisario tulee työssään paikalle aina vasta silloin, kun kaikki – eli se tavallisen ihmisen odottamaton ja epätavallinen teko – on jo ohii. Ainoa, mitä rikostutkija voi tehdä, on yrittää ymmärtää henkilöiden taustat, motiivit ja tekojen luonteet, ja niiden avulla ratkaista tapahtumien kulku ja syyllinen. Ja tähän tarvitaan erityistaitoa.

Komisario kertoo, että jo lap-

sena hän alkoi samaistua ja suhautua toisten ihmisten elämiin. Lapsena ei vielä tajunnut, mitä hyötyä tästä kyvystä myöhemmin olisi: ”Missä ammatissa pitää aistia toinen ihminen, hänen tarpeensa, toiveensa ja tarkoitusperänsä? Palveluammattissa. Sellaisia ammatteja on valtavasti, jos palvelu-termin käsittää laajasti.”

Rikoskomisario ei ole sosiaalityöntekijä, vaan jo tapahtuneen ongelman ratkaisija – oikeudenmukaisuuden palvelija.

Samalla tavalla kirjailija on siivustakatsoja, henkilöidensä taustojen, motiivien ja tekojen eläytyvä kuvaaja – suhteellisuuden tajun ja ymmärryksen levittäjä ja palvelija. Romaanissa kirjailija luo fiktiivisen maailman, mutta kirjailija ei voi mennä (tässä tapauksessa Hotakainen luomansa komisarion hahmossa) kesken kaiken sekaantumaan tapahtumien kulkuun. Kirjailija joutuu kuvaamaan maailmaa ja sen pahuutta, mutta myös sen hyvyttä, mahdollisimman uskottavasti – eli niin kuin se ”tuolla ulkona” todella tapahtuu eikä niin kuin kirjailija haluaisi sen tapahtuvan.

Joten luulen, että Kari Ho-

takainen kuvaa Rikosylikomisarion hahmon avulla kaikkien kirjailijoiden, (rikos)tutkijoiden, taiteilijoiden – ja tietyllä tapaa meidän kaikkien ihmisten – syyllisyyttä synnyttävää voimaa ja voimattomuuden ambivalenssia. Voimme ymmärtää, tajuta ja ehkä auttaa jälkikäteen, mutta emme vaikuttaa jo tapahtuneeseen emmekä kovin paljon kaiken vasta suunnitteilla olevan estämiseen. Ehkä tämä dilemman tuore pelkistyminen on saanut Hotakaisen ”kiihkeään mielen-tilaan”.

Helsingin Sanomien arviossaan Juhani Karila sanoo, että Hotakaisen tekstiin on jäänyt myös huonoja sanaleikkejä. Minä bongasin kyllä enemmän oivallisia: ”Olin tottunut asiakkaiteni kanssa siihen, että ensin puhuttiin niistä, vasta sitten näitä.” ”On lohdullista, että meitä on nuotin vieressä kaksi.” ”Heikko tulee vahvaksi, kun voimia ei enää ole. Varokaa heikkoja. Niitä, jotka ovat saaneet tarpeekseen.” ””Kuulkaa korkeimme kuiskintaa”. Tunnet laulun. Olen usein miettinyt tuota lausetta. Mitä siinä käsketään kuunnella? Alitajuntaa! Pimeää ydintä!”

Parempaa hallintoa halvemmalla?

TURO VIRTANEN

Maineikas Oxfordin yliopiston jo eläköitynyt professori Christopher Hood on kirjoittanut tutkijakollegansa kanssa kirjan Iso-Britannian hallinnonuudistuksista. Tarve pitkän aikavälin arvioinnille on ilmeinen, sillä tekijöiden mukaan mitään koko-

naistutkimusta vuosien 1980-2010 uudistusten vaikutuksista ei ole tehty. Tämä on sikäli outoa, että britit ovat olleet Euroopan mitassa suorastaan esikuvalisina pidettyjä innovaattoreita julkisen hallinnon uudistamisessa uuden julkisen johtamisen

Christopher Hood & Ruth Dixon
A Government That Worked
Better and Cost Less?
Evaluating Three Decades of
Reform and Change in UK
Central Government
Oxford University Press, 2015

(*new public management, NPM*) oppien mukaan. Heti alkulehdillä käy selville, kuinka vaikeata luotettavan analyysin tekeminen on. Pitkän aikavälin arvioinnissa kaikkein keskeisin ongelma on, että hallinnon muutosta kuvaavan datan rakenne ei ole sama koko tutkimuskauden ajalta. Tähän ovat vaikuttaneet monet tekijät, kuten uudistukset itse. Uudistukset muuttavat myös mittaushkohteita. Lisäksi eri hallituksilla (Thatcher, Major, Blair) uudistuspolitiikka on ollut osin erilaista. Aiempien uudistusten toimeenpano on pantu jäihin vallan vaihduttua. Esille otetaan myös mahdollisuus, että evidenssin kertymistä on voitu tarkoitushakuisesti estää. Kirjoittajat jopa kehittävät indeksin, joka osoittaa indikaattorisäältäöjen muutoksen vain vahvistuneen. Uudistusten vaikutusten analyysin perusongelma on lopulta se, kuinka kauan on perusteltua odottaa vaikutusten ilmaantumista.

Tutkijat tarkastelevat uudistuksia sekä kustannusten että tuloksellisuuden tai suoriutumisen (*performance*) suhteen. Kun kummallekin annetaan kolme arvoa – vähemmän, sama, enemmän – saadaan yhdeksänkenttä mahdollisille vaikutuksille. Parempi suoriutuminen vähemmän kustannuksin on ideaalitapaus, suuremmin kustannuksin huonommilla tuloksilla on uudistajien painajainen. Ensimmäisenä tarkastelukohteena ovat kustannukset. Ministeriöiden toimintamenot kasvoivat merkittävästi, mutta niiden osuus valtion kokonaismenoista supistui – osin siksi, että siirtomenot kasvoivat. Analyysin haasteita kuvaa kirjoittajien kysymys, vaatiiko suurempien sekkien kirjoittaminen enemmän työtä. Virkamiesten

palkkauskustannukset pysyivät jotakuinkin entisellään, vaikka virkamiesten määrä väheni kolmanneksella. Ulkoistamisesta ja konsultoinnista aiheutuvat kustannukset nousivat reilusti. Johtopäätökset kustannusten muutoksesta riippuvat siitä, painotetaanko absoluuttisia vai suhteellisia lukuja. Hieman epäselvän päättelyn tuloksena on, että kustannukset eivät ole ainakaan vähentyneet.

Verojen keräämisen kustannukset ovat yhtenä tarkastelun kohteena. Keräämisen hallintokustannukset nousivat absoluuttisesti, mutta suhteessa kerättyihin veroihin kustannukset laskivat. Hallinnon tuloksellisuuden muutoksen tarkastelu on erittäin hankalaa monistakin syistä. Teos keskittyy nimittäin ”byrokration” suorituskyykyyn, ei julkisten palvelujen tuloksiin, joten indikaattoreita ei ole kovin helppoa muodostaa. Tekijät tarkastelevatkin vain valitusten ja muiden oikeudellista arviointia edellyttävien tapausten määrää sekä kansalaiskyselyjen tuloksia. Tarkastelun yleistulos on, että hallinto ei toimisi paremmin tutkimusjakson lopulla kuin sen alussa. Oikeusvaltiollista näkökulmaa painottamalla hallinto saattaisi toimia aiempaa huonommin. Johtopäätöksissä täytyy tosin ottaa huomioon monia olettamuksia, kuten kansalaisten alttius valittaa. Asiaksnäkökulman korostaminen voi johtaa suurempaan alttiuteen kyseenalaistaa viranomaisten toimintaa. Tiettyjen valitusten määrä vähenikin, mutta etenkin maahanmuuttoon liittyvien valitusten määrä kasvoi. Epäselväksi jää, missä suhteessa valitusten määrän muutos kertoo toiminnan volyymin lisääntymisestä, kansalaisten suuremmasta alttiudesta

ta valittaas tai hallinnon suorituskyykyyn muutoksesta.

Hallintoprosessien laatua tarkastellaan hallituksen lainsäädäntöesityksiin tehtyjen korjauksen määrien kautta ja valtioneulouden tarkastusten osoittamien puutteiden avulla. Näistä ei kuitenkaan muodostu mitään selkeää trendiä, vaikka NPM-kriitikot ovatkin pitäneet esillä lainsäädäntötyön laadun heikkene mistä. Lisäksi tarkastellaan hallinnon rakenteellista ”mylläystä” eli rakenteellista uudelleenorganisointia, jossa henkilöstö siirtyy uusiin organisaatioihin. Tämän on usein nähty heikentävän organisaatiomuistia ja toiminnan jatkuvuutta. Selvin tulos on, että ylimmän virkamiesjohdon vaihtuvuus on lisääntynyt, minä vaikutus toiminnan laatuun voi olla yhtä hyvin myönteinen kuin kielteinen. Kriittiset äänet ovat pitäneet esillä myös lisääntynyttä viestintää medialle, asioiden esittämistä hallinnon kanalta edullisessa valossa. Viestintää ja mediakontakteja hoitavien virkamiesten määrä on selvästi lisääntynyt ministeriötasolla samalla, kun keskitetyn tiedotustoiminnan resursseja on leikattu. Kirjoittajien mukaan hallintoprosessien laadun kritiikki saa osin tukea heidän tutkimuksestaan.

Kaiken kaikkiaan siis absoluuttiset hallintotoiminnan kustannukset nousivat reilusti kolmessa vuosikymmenessä, mutta nousu ei aiheutunut virkamiesten palkkakustannuksista vaan ulkoistamisesta, jonka uskottiin nimenomaan lisäävän tehokkuutta, vaan myös toiminnan volyyminmuutoksista. Virkamiesten määrän väheneminen ja korkeimman virkamieskunnan vaihtuvuus on voinut olla yhteydessä lisääntyneisiin valituk-

siin. Kirjoittajat toteavat, että arvioinnin kehyksenä toimivasta yhdeksänkenteistä voidaan jättää huomiotta kaikki vaihtoehdot, joissa hallinnon suoriutuminen tehtävistään olisi kokonaisuutena parempi kuin ennen (kustannusten muutoksesta riippumatta) ja joissa kustannukset olisivat alemmat kuin ennen (suoriutumisen muutoksista riippumatta). Jäljelle jäävät neljä vaihtoehtoa, joissa muutosta ei ole kummankaan tekijän suhteen, suoriutuminen on sama mutta kustannukset korkeammat, suoriutuminen huonompi mutta kustannukset samat, suoriutuminen huonompi ja kustannukset suuremmat. Yleistuloksena tekijät arvioivat, että brittiläinen keskushallinto maksaisi kolmen vuosikymmenen uudistamisen jälkeen vähän enemmän ja toimisi vähän huonommin.

Lopuksi tekijät tarkastelevat viittä eri mahdollisuutta suhtautua analyysin tulokseen: 1) managerialismi ja uusi tietotekniikka on voinut parantaa virkamiestoimintaa tavoilla, joita tutkimuksessa ei tarkasteltu; 2) ilman tehtyjä uudistuksia kustannukset olisivat voineet nousta vieläkin enemmän; 3) uudistusten aiheuttamat säästöt tulevat näkyviin vasta myöhemmin;

4) itse uudistusten sisältö oli oikea, mutta niitä ei osattu toteuttaa oikein; ja 5) saadut tulokset voidaan selittää parhaimmin sosiaalisen kontekstin muutoksen avulla (esim. demografiset ja käyttäytymisen muutokset).

Tekijät arvioivat kaikkia viittä ja päätyvät pitämään viidettä vaihtoehtoa kaikkein uskottavimpana. Väestön koon, rakenteen, käyttäytymisen ja asenteiden muutokset olisivat tämän mukaan voimakkaampia kuin kustannusten leikkaaminen ja toiminnan ja sen laadun parantamisyrietykset. Kontekstin muutokset voivat johtaa monimutkaisempaan lainsäädäntöön ja tarpeisiin palvella entistä lukuisampia erityisryhmiä. Tämä on voinut syödä muutoin mahdollisesti toteutumassa olleet säästöt ja parannukset. Myös lisääntynyt kansainvälinen riippuvuus ja EU lieene vaikuttanut poliittikan kompleksisuuden kasvuun.

Teos osoittaa, kuinka vaikeiden ongelmien äärellä ollaan, jos yritetään arvioida pitkän aikavälin muutosta hallinnon kustannuksissa ja tehtävistä suoriutumisessa. Tekijät tiedostavat, että syvällisempi analyysi edellyttää hallinnonala- ja toimintapolitiikkakohtaisia analyysia. Tehdyissä haastatteluissa tu-

li esiin tapauksia, joissa uudistukset ovat selvästikin onnistuneet, mutta kokonaiskuvassa on vaikea painottaa erilaisten muutosten painoarvoa. Teos voisi olla paljon selkeämpi aineiston käytössä ja päätelmien perusteluissa sekä kirjallisessa ilmaisussaan, jota vaivaavat pitkä virkkeet ja turhan epämääräiset idiomattiset ilmaisut. Tekijät ovat ottaneet vastaan suuren haasteen keskittyessään koko hallintoon kerralla ja rämpiessään epäyhtenäisten aineistojen suossa. Tutkijan kannalta olisi mukavaa, jos kaikesta toiminnasta olisi keskeytymättömiä aikasarjoja, jotka koskevat kustannuksia ja toiminnan tuloksia, mikä mahdollistaisi esimerkiksi yksikkökustannusten laskemisen. Muuttuva hallinto ei kuitenkaan käytännössä mahdollista kattavan ja pitkän aikavälin aineiston syntymistä tai luomista jälkikäteenkään. Mutta hallinnon uudistamista tai ylipäärtään maailman parantamista ei voine lopettaakaan, joten jäljelle jää ainakin yksi vaihtoehto, jonka tekijätkin lopuksi tuovat esiin: on vain yritettävä kovemmin (*“must-try-harder”*). NPM:n puolustajien ja vastustajien kilpaan teoksen anti on lohduton: peli on ratkaisematon.